

ESTUDO DOS INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

Robinson Francino da Costa¹

RESUMO: Este trabalho contempla com pesquisas bibliográficas em livros, *site*, legislação específica, e entrevista junto ao Controle Interno do Município de Primavera de Rondônia as normas e técnicas para elaboração dos instrumentos de planejamento da administração pública, sendo, Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias, Lei Orçamentária Anual, onde faz-se menção a sua composição e aplicações penais ao descumprimento e inobservância. O artigo visa abordar de forma coesa o modo de tratar o planejamento governamental sem se enveredar nos caminhos políticos, mas no contexto técnico-científico do modelo legal de administração pública. Observa-se ainda, que a legislação é rica em orientações e formas, o que exige bom conhecimento técnico por parte do elaborador e que quando trabalhado conforme dispõe a legislação, o planejamento público coloca o desenvolvimento em primeiro plano e consequentemente atende os anseios populares.

Palavras-chave: Planejamento Governamental. Administração Pública. Legislação.

1 INTRODUÇÃO

Há tempos o homem vem estudando formas e processos para encontrar um modo eficaz de realizar atividades, seja das mais simples as mais complexas. Aperfeiçoando-se de maneira sistêmica, logo, começou a planejar o que em pouco tempo tornou-se uma atividade indispensável devido uma série de fatores, dentre esses à escassez de recursos. O Planejamento começou a ser observado como fórmula para o bom andamento do processo e aplicado desde o ambiente familiar, comercial até industrial e outros diversos seguimentos. O setor privado o utiliza com veemência e maestria principalmente nas grandes organizações. Assim sendo, com tamanho êxito que obteve o planejamento, tornou-se objeto de reformulação de conceitos na administração pública.

O planejamento foi contemplado na Carta Magna de 1988 e desde então ganhou força com a Lei de Responsabilidade Fiscal e outras leis que se preocuparam com o equilíbrio das contas públicas e com o desenvolvimento sedimentado com base estruturada em planejamento eficaz e seguidor de normas e princípios técnicos de elaboração.

¹Graduando em Ciências Contábeis pela Fundação Universidade Federal de Rondônia – UNIR, *Campus* de Cacoal – RO, sob a orientação da Professora Ms. Nilza Duarte Aleixo de Oliveira.

1.1 OBJETIVOS

1.1.1 Objetivo Geral

Analisar os instrumentos de planejamento trabalhados na administração pública quanto à metodologia de elaboração, sua importância e ação facilitadora na conversão de recursos em melhorias sociais.

1.1.2 Objetivos Específicos

1 - Identificar penalidades aplicadas aos gestores pelo não cumprimento das normativas voltadas ao planejamento público.

2 - Abordar os procedimentos técnicos e legais de elaboração dos instrumentos, Plano Plurianual - PPA, Lei de Diretrizes Orçamentárias - LDO, Lei Orçamentária Anual - LOA.

3 - Averiguar junto ao controle interno do Município de Primavera de Rondônia sua participação no cumprimento das metas estabelecidas no planejamento governamental.

1.2 METODOLOGIA

Para elaboração do presente artigo utilizou-se de pesquisa bibliográfica em livros, artigos disponíveis na *internet*, legislação específica e pesquisa de campo com emprego de questionário semi-estruturado constituído de seis questões subjetivas aplicado via *e-mail* à Prefeitura Municipal de Primavera de Rondônia, no órgão de Controle Interno. O questionário foi respondido pelo responsável do controle interno do referido município. Com base nas respostas realizou-se a interpretação e análise descritiva dos dados.

2 EMBASAMENTO TEÓRICO

2.1 INSTRUMENTOS DE PLANEJAMENTO GOVERNAMENTAL

O início do planejamento público de forma oficial se deu em 1947, governo de Eurico Gaspar Dutra, onde tinha como foco quatro áreas: saúde, alimentação, transporte e energia, programa denominado pela sigla SALTE². Nada obstante o Presidente Emílio Garrastazu

²SALTE – Saúde, Alimentação, Transporte e Energia

Médici proporciona o nascedouro ao Plano Nacional de Desenvolvimento - PND em 1972, período ainda conhecido como “milagre brasileiro”, ficou evidente o sucesso do planejamento em médio prazo estabelecido por Médici, o país teve um crescimento econômico acelerado, projetos de integração nacional e expansão das fronteiras de desenvolvimento. Ainda surgem os PND II, III, e 1º Plano Nacional de Desenvolvimento da Nova República, que por motivos econômicos externos não obtiveram sucesso (MINISTÉRIO DO PLANEJAMENTO, 2007).

Com o advento da Constituição Federal de 1988, Art. 165, fica instituído como principais instrumentos de planejamento em médio prazo o Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual, ou seja, regras de conduta que buscam sistematizar etapas programáticas, de forma sincronizada, cumprindo de maneira estritamente formal e coercitiva a necessidade do planejamento público, e mais, a lei 10.257/01, Art. 44, apresenta como condição obrigatória de tal sorte que a participação popular torna-se requisito para efetiva validade das propostas executivas. Assim sendo, percebe-se que a capacidade de boa governança e instrumentos de planejamento estão um para o outro quanto o orçamento para efetiva execução dos planos de ação. Colocando PPA, LDO, LOA como objetos de incentivo a realização das necessidades sociais.

2.1.1 Plano Plurianual

2.1.1.1 Conceito

De acordo com Ziviani (2004), assim fica caracterizado o Plano Plurianual:

O Plano Plurianual (PPA) é o instrumento para planejar as ações do governo de caráter mais estratégico, político e de longo prazo, a ser considerado pelos administradores públicos. Hoje, pode-se entender o Plano Plurianual como um instrumento que evidencia o programa de trabalho do governo e no qual se enfatizam as políticas, as diretrizes e as ações programadas no longo prazo e os respectivos objetivos a serem alcançados, devidamente quantificados fisicamente.

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 prosperou significativamente no instante em que conciliou o planejamento com orçamento público, principalmente no contexto do equilíbrio das contas públicas, haja vista que enfatizou o enlace entre Plano Plurianual (PPA), Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) e Lei Orçamentária Anual (LOA), juntamente com os princípios orçamentários pouco praticados na administração pública.

O Plano Plurianual assim foi definido por Dias (2006, p. 8):

O Plano Plurianual consiste em planejamento estratégico de médio prazo, que contém os programas, compostos por projetos e atividades, que o governo pretende realizar, ordenando suas ações e visando à consecução de objetivos e metas a serem atingidos nos quatro anos de mandato.

2.1.1.2 O Orçamento Participativo no Planejamento Governamental

Como país democrático de direito, o Brasil estabelece o orçamento participativo como o instrumento de transparência da gestão pública sendo assegurado por lei, e ganhou força nos últimos anos primeiramente com a Lei de Responsabilidade Fiscal, lei complementar nº 101/2000 art. 48, e logo depois com o chamado Estatuto das Cidades, lei nº 10.257/2001.

Essa matéria foi assim tratada pela lei nº 10.257/2001:

Art. 43. Para garantir a gestão democrática da cidade, deverão ser utilizados, entre outros, os seguintes instrumentos:

I - órgãos colegiados de política urbana, nos níveis nacional, estadual e municipal;

III - debates, audiências e consultas públicas;

III - conferências sobre assuntos de interesse urbano, nos níveis nacional, estadual e municipal;

IV - iniciativa popular de projeto de lei e de planos, programas e projetos de desenvolvimento urbano;

Art. 44. No âmbito municipal, a gestão orçamentária participativa de que trata a alínea f do inciso III do art. 4º desta Lei incluirá a realização de debates, audiências e consultas públicas sobre as propostas do plano plurianual, da lei de diretrizes orçamentárias e do orçamento anual, como condição obrigatória para sua aprovação pela Câmara Municipal.

2.1.1.3 O Plano Plurianual e as necessidades coletivas

Embasado por fundamentos legais, assim como todo acontecimento na administração pública, o Plano Plurianual é uma lei. Tem como responsabilidade de sua criação o Poder Executivo e nasce com o objetivo de contemplar programas para suprir as necessidades sociais existentes. Fortes críticas atingem o sistema político nacional quando se trata dos resultados obtidos pela administração pública.

De acordo com Souza (2004, p. 12):

Se a administração não apresenta capacidade de governo, não consegue gerenciar os problemas sociais, ou solucionar os problemas; e no tempo, a

consequência é a perda de governabilidade. Quando a ação do governo distancia-se do “discurso” e o orçamento se distancia dos planos, os resultados obtidos não guardam correlação com as necessidades coletivas.

2.1.1.4 A composição do Plano Plurianual

O legislador preocupou-se no sentido de doutrinar a composição dos instrumentos de planejamento. Apresenta-se no Texto Constitucional de 1988 da seguinte forma:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:
I - o plano plurianual;
[...]
§ 1º - A lei que instituir o plano plurianual estabelecerá, de forma regionalizada, as diretrizes, objetivos e metas da administração pública federal para as despesas de capital e outras delas decorrentes e para as relativas aos programas de duração continuada.

Dentre tantas restrições técnicas o executivo municipal raramente tinha preparo conceitual para tais definições, onde aparece constantemente o Tribunal de Contas com um trabalho de abordagem fortemente educativo, tentando por vezes implantar dentro das administrações públicas princípios de planejamento orçamentário bem como o equilíbrio ordenado na essência da Lei de Responsabilidade Fiscal.

2.1.1.4.1 As Diretrizes do Plano Plurianual

A definição de Diretrizes do PPA por Chalfun e Melo (*apud* ANDRADE 2005, p. 19):

São as indicações necessárias para orientar as ações de uma entidade de modo que, estrategicamente, os objetivos sejam alcançados e as ações possuam algum grau de complementaridade e que se leve a termo um plano, no caso, o PPA.

As diretrizes do Plano Plurianual antecedem os objetivos e as metas, pois de fato nortearão os caminhos a serem trilhados pela administração, trabalhando como bases para a realização dos objetivos bem como das metas. Logo as diretrizes devem estar focadas nos anseios populares de realização sócio-estrutural de desenvolvimento em médio prazo compreendido no conjunto do período de vigência não só da gestão do titular da posição executiva, mas como todo período de validade do planejamento, visto que, o planejamento deve contemplar quatro anos de abrangência, sendo instituído no primeiro ano de mandato e conseqüentemente se estendendo um ano adentro do mandato seguinte conforme prevê a Constituição Federal de 1988, Atos das Disposições Constitucionais Transitórias Art. 35, § 2º,

inciso I, obedecendo a ordem cronológica de trabalho, sendo enviado ao legislativo para apreciação da Casa de Leis até 31 de agosto do primeiro ano do mandato, então após analisado é devolvido para sanção até 31 de dezembro do mesmo ano. Segundo Andrade (2002, p. 42) “O município não é competente para legislar sobre o prazo desta lei”.

2.1.1.4.2 Objetivos do Plano Plurianual

De acordo com Souza, (2004, p. 16):

É imprescindível que os objetivos dos programas espelhem com precisão, em cada secretaria, os problemas ou oportunidades que devem ser enfrentados para viabilizar uma situação futura desejada, no sentido da realização dos objetivos de governo.

Os problemas sociais observados e diagnosticados nas exposições populares, sejam na composição do Orçamento Participativo, ou qualquer outra exposição de juízo da comunidade deve estar contemplada no PPA, ou seja, nos programas de governo, pois os objetivos expressos no Plano Plurianual surgem juntamente com as ações de governo na finalidade de suprir tais necessidades, logo se observa os objetivos governamentais como uma forma pormenorizada dos programas agindo de forma a realizar as diretrizes.

2.1.1.4.3 Metas do Planejamento

O legislador federal tratando na Lei nº 4.320/64 dessa matéria quis se fazer entender da seguinte forma:

Art. 25 Os programas constantes do Quadro de Recursos e de Aplicações de Capital sempre que possível serão correlacionados a metas objetivas em termos de realização de obras e de prestação de serviços.

Parágrafo Único: Consideram-se metas os resultados que se pretendem obter com a realização de cada programa.

Na interpretação do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia em sua Instrução Normativa nº 009/2003, art. 2º, § 1º, alínea c: “Metas da administração quantificação programada de objetivos administrativos (problemas governamentais) a serem realizados no cronograma plurianual, segundo as previsões de disponibilidades de recursos”. As técnicas de elaboração do Plano Plurianual tratadas anteriormente quando trabalhadas de forma a se completarem conforme rege a Carta Magna consequentemente visam as Metas de Governo.

Outrora se vale dizer que a ação governamental somente poderá estar atrelada a um produto ou serviço e este quantificado por sua unidade de medida dará origem à meta (ANDRADE *et al.*, 2005, p. 21).

Toda gestão quando se referir aos resultados está diretamente ligada a meta trabalhada se foi alcançada ou não, logo, o resultado de uma gestão está direcionada a desenvoltura das metas, durante o período compreendido no Plano Plurianual. As metas podem ser estabelecidas no município por completo ou ainda em outro caso por bairro, zona rural e zona urbana, sendo de forma regionalizada (ANDRADE *et al.*, 2005, p. 22).

2.1.1.4.4 Abordagem das Despesas de Capital no Plano Plurianual

Na definição da Assessoria de Gestão da Informação, Pró-Reitoria de Planejamento e Desenvolvimento da UFMG:

É a despesa que resulta no acréscimo do patrimônio do órgão ou entidade que a realiza, aumentando, dessa forma, sua riqueza patrimonial. Dotação que contribui para formar um bem de capital, para adicionar valor a um bem já existente ou para transferir a propriedade de bens já existentes, ou para transferir a propriedade de bens ou direitos (ativos reais) para terceiros.

Outras delas decorrentes são despesas correntes que tem ligação intrínseca com a consecução da despesa de capital, ou seja, todas as despesas correntes contraídas durante o objetivo fim da despesa de capital (ANDRADE 2005, p. 24).

2.1.1.4.5 Abordagem dos Programas de Duração Continuada no Plano Plurianual

Quanto ao significado da expressão “para as relativas aos programas de duração continuada, esta engloba todos aqueles programas que são contínuos, ininterruptos e constantes, ou seja, que têm a previsão de duração permanente” (ANDRADE *et al.*, 2005, p.25).

A continuidade dos programas governamentais acabou por gerar programas perpétuos que receberam tratamento especial por essa natureza permanente. “Assim, para que o programa seja considerado de duração continuada é necessário que haja a expectativa de sua permanência após a sua implantação por sucessivos exercícios” (ANDRADE *et al.*, 2005, p.25).

2.1.1.4.6 Os Programas Governamentais

Os Programas de Governo eram demasiadamente prejudicados principalmente a nível municipal, uma vez que deveria obedecer aos padrões editados pelo Governo Federal, o que não atendiam as necessidades regionais e peculiares a cada município, contudo os Programas tomaram novos sentidos na sua criação desde o surgimento de uma Portaria do MOG³ nº 42/1999 que em seu Art. 3º, em atos próprios tanto União, Estados, Distrito Federal e Municípios estabelecerão sobre seus Programas, o que para o Planejamento Governamental foi primordial. A nova sistemática de definição dos programas trazida pela referida portaria deu ao planejamento mais dinamismo e transparência, pois os municípios passaram a criar seus programas com base na sua realidade (ANDRADE *et al.*, 2005, p. 30).

Os Programas por sua vez são finalístico quando surgem por uma demanda social e resultam bens ou serviços como seu produto; os programas de apoio administrativo que são as bases fundamentais para os trabalhos executados da administração, abrangem desde serviços administrativos, serviços de transportes e os de encargos especiais que trabalham com fundos para dívidas de restituições, indenizações e outras que não gerem serviços ou bens sociais (ANDRADE *et al.*, 2005).

2.1.1.4.7 As Ações Governamentais

As ações expressam no planejamento de governo o dinamismo das atividades planejadas e de acordo com Dias (2006, p. 20): “A ação é a operação ou conjunto de operações da qual resultam produtos (bens ou serviços) que concorrem para atender aos objetivos de um programa”.

As ações governamentais correspondem aos projetos, atividades e operações especiais, sendo estruturadas em programas, conforme Portaria MOG nº 42/1999 menciona Andrade *et al* (2005, p. 33).

2.1.2 Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO)

2.1.2.1 Conceituação de Lei de Diretrizes Orçamentárias

A Lei de Diretrizes Orçamentárias foi assim conceituada por Manhani (2007):

A Lei de Diretrizes Orçamentárias (LDO) tem por objetivo principal a compatibilização orçamentária anual com o planejamento de longo prazo definido

³MOG – Ministério do Orçamento e Gestão

no PPA, orientando a elaboração do orçamento anual. Compreende, pelos arts. 165, § 2º, da CF, e 4º da LRF, as metas e prioridades da Administração, incluindo as despesas de capital para o próximo exercício, as alterações na legislação tributária, a política das agências oficiais de fomento, o equilíbrio entre receitas e despesas, os critérios de limitação de empenho, as normas de controle de custos e avaliação dos resultados de programas financiados, e as condições para transferência de recursos a entidades públicas e privadas.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias surge no Planejamento Governamental juntamente com o PPA em 1988 como um requisito constitucional, apresenta-se como uma estrutura de planejamento desenvolvida em curto prazo, um instrumento de elaboração anual, conforme palavras de Dias “A LDO é também inovação Constitucional de 1988. Surgiu como importante instrumento de conexão entre o planejamento estratégico das ações governamentais (PPA) e o plano operacional a ser executado (orçamento anual)” (2006, p. 23).

Todos os Instrumentos de Planejamento ganharam força a princípio com a Constituição Federal de 1988, que introduziu de forma coercitiva o planejamento no cenário público como algo imprescindível à vida institucional dos órgãos públicos, e logo após o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal, mais vale enfatizar a LDO, o objeto de estudo no caso, como principal melhoria no contexto de equilíbrio governamental.

A Lei de Diretrizes Orçamentárias, bem como o PPA emana do poder executivo e sua aprovação se dá no poder legislativo. A Casa de Leis por sua vez envia novamente ao executivo para sanção obedecendo aos prazos legais, conforme determina a Constituição do Estado de Rondônia:

Art. 135 - Os projetos de lei relativos ao plano plurianual, às diretrizes orçamentárias, ao orçamento anual e aos créditos adicionais serão apreciados pela Assembleia Legislativa.

[...]

§ 3º - O encaminhamento à Assembleia Legislativa e a devolução para sanção dos projetos de que tratam o "caput" deste artigo obedecerão aos seguintes prazos:

I - o projeto de lei das diretrizes orçamentárias será enviado até 15 de abril e devolvido à sanção até 30 de junho de cada ano;

O orçamento do ano subsequente ficará restrito aos requisitos fundamentais da LDO que se propõe ao papel de vincular a lei de orçamento anual e o plano de médio prazo que é o PPA, sendo assim, a LDO é um artefato jurídico-administrativo que o legislador no uso de suas atribuições efetivou para se fazer valer objetivos constitucionais de planejamento com o equilíbrio das contas públicas almejado na lei de responsabilidade fiscal.

Fundamentado pelo conceito de Dias (2006, p. 24):

Constitui função típica da LDO a priorização dos programas (finalísticos e de apoio), ações e suas metas contidas no PPA para serem executados no exercício a que ela se refere. Programas e ações que não compuseram o PPA também poderão ser objetos de prioridade, desde que compatíveis com os recursos a serem alocados no orçamento. A LDO tem, portanto, o condão de avaliar se realmente haverá receitas suficientes para a realização da programação no exercício a que se refere.

2.1.2.2 Composição da Lei de Diretrizes Orçamentárias

2.1.2.2.1 Alterações sobre Matéria Tributária

Dentre tantas funções também está mencionado Constitucionalmente que a Lei de Diretrizes Orçamentárias deve dispor sobre matéria tributária:

Art. 165. Leis de iniciativa do Poder Executivo estabelecerão:

[...]

§ 2º A lei de diretrizes orçamentárias compreenderá as metas e prioridades da administração pública federal, incluindo as despesas de capital para o exercício financeiro subsequente, orientará a elaboração da lei orçamentária anual, disporá sobre as alterações na legislação tributária e estabelecerá a política de aplicação das agências financeiras oficiais de fomento.

Preponderante importância abrange o tema de alterações sobre matéria tributária, uma vez que a majoração, minoração de alíquota ou renúncia de receita tributária causam impacto no orçamento trabalhado no ano subsequente com aumento ou diminuição da receita, logo existe a necessidade da intenção dos governantes estar explícita na Lei de Diretrizes Orçamentárias.

2.1.2.2.2 Sobre Gastos com Pessoal e Equilíbrio das Contas Públicas

A despesa com pessoal é criteriosa e já desencadeou uma série de discussões na administração pública e como sendo matéria tratada na LDO devem-se seguir observações conforme expressa o dispositivo do Texto Constitucional Federal:

Art. 169. A despesa com pessoal ativo e inativo da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios não poderá exceder os limites estabelecidos em lei complementar.

§ 1º A concessão de qualquer vantagem ou aumento de remuneração, a criação de cargos, empregos e funções ou alteração de estrutura de carreiras, bem como a admissão ou contratação de pessoal, a qualquer título, pelos órgãos e

entidades da administração direta ou indireta, inclusive fundações instituídas e mantidas pelo poder público, só poderão ser feitas:

I - se houver prévia dotação orçamentária suficiente para atender às projeções de despesa de pessoal e aos acréscimos dela decorrentes;

II - se houver autorização específica na lei de diretrizes orçamentárias, ressalvadas as empresas públicas e as sociedades de economia mista.

O equilíbrio contido intrinsecamente na Lei de Diretrizes Orçamentária recebe a Lei nº 101/2000 para sua efetiva valia, segundo observa Andrade *et al* (2005, p. 79):

O equilíbrio de que trata o art. 4º, inciso I, alínea a, da LRF, refere-se ao equilíbrio entre as receitas arrecadadas e despesas empenhadas, não apenas no exercício financeiro, mas também nos exercícios seguintes. Ou seja, não basta comprovar que o aumento de determinada despesa não provocará desequilíbrio entre as receitas e despesas do exercício corrente, é necessário comprovar ainda que tal aumento não comprometerá o equilíbrio nos exercícios seguintes.

2.1.2.2.3 Observações sobre Limitação de Empenho

Outro artifício importante no equilíbrio das finanças públicas quando ocorrem acontecimentos adventícios a vontade do governante é a limitação de empenho, conforme explica Dias (2006, p. 24): “É a confirmação que se pretende observar o princípio do equilíbrio das contas públicas, pois, caso haja frustração na arrecadação, deve haver previsão de limitação de empenho”, ou ainda quando uma dívida consolidada existe e aparente no primeiro quadrimestre perdure sem redução nos três quadrimestres subsequentes (ANDRADE *et al.*, 2005, p. 81).

2.1.2.2.4 Critérios para inclusão de novos projetos

Com objetivo de melhoria na aplicação dos recursos públicos, respeitando primordialmente o princípio da economicidade, houve a preocupação por parte do legislador onde tratou que um novo projeto somente deveria ter início após a finalização do anterior, respeitando o seguimento a ser atendido, ou seja, assim se fez entender na lei complementar nº 101/2000:

Art. 45. Observado o disposto no § 5º do art. 5º, a lei orçamentária e as de créditos adicionais só incluirão novos projetos após adequadamente atendidos os em andamento e contempladas as despesas de conservação do patrimônio público, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

2.1.2.2.5 Montante e forma de utilização da reserva de contingência

Vale salientar a observação de Reis (2007), quando tratou da matéria, se expressou da seguinte forma:

Esclareça-se que a Lei de Responsabilidade Fiscal deixou a decisão sobre o percentual a ser aplicado sobre a *Receita Corrente Líquida* para a formação do seu montante a cargo da administração da entidade, que deverá ter o cuidado de não superdimensioná-lo e utilizá-lo sempre como um valor restrito à sua finalidade.

Os entes governamentais dentro de suas programações devem estabelecer reservas financeiras para suprir eventuais necessidades imprevisíveis que possa surgir no decorrer da execução do planejamento e assim causando impacto sobre o orçamento até então trabalhado (REIS 2007). Fica por determinação da Lei de Responsabilidade Fiscal art. 5º, III, que deverá dispor sobre reserva de contingência na Lei de Diretrizes Orçamentária.

2.1.2.2.6 Anexo de Metas Fiscais

Assim foi expresso por Andrade *et al.* (2005, p. 100):

O anexo de Metas Fiscais é um instrumento essencial para gestão responsável do dinheiro público, sendo ele o fio condutor para o alcance do equilíbrio das contas públicas. Nele são estabelecidas as metas relativas a receitas, despesas, resultado nominal e primário e montante da dívida pública, as quais devem ser acompanhadas sistemática e periodicamente durante toda a execução orçamentária e financeira.

Na LDO em primeiro momento ficou expresso que deverá existir em sua composição apenas o anexo de metas e prioridades conforme prevê a Constituição Federal de 1988, contudo com o advento da Lei de Responsabilidade Fiscal nº 101/2000 também surgiram outros anexos muito importantes no planejamento quais são as Metas Fiscais e Riscos Fiscais.

2.1.2.2.7 Anexo de Riscos Fiscais

O anexo de riscos fiscais foi inserido no ordenamento jurídico público pela Lei de Responsabilidade Fiscal, 101/2000:

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 3º A lei de diretrizes orçamentárias conterá Anexo de Riscos Fiscais, onde serão avaliados os passivos contingentes e outros riscos capazes de afetar as contas públicas, informando as providências a serem tomadas, caso se concretizem.

Onde considera como possibilidades que poderão efetivar-se ou não no decorrer do exercício no que compreende basicamente dois aspectos, sendo eles: a receita arrecadada não atingir os valores de previsão, o que gera transtornos administrativos uma vez que as despesas também serão orçadas com base na receita prevista, e no segundo caso em que as despesas empenhadas superam os valores fixados outrora pelo mesmo orçamento de despesa (ANDRADE *et al.*, 2005, p. 116).

Dias (2006, p. 26) tratou da seguinte forma a matéria em questão:

Tal anexo deve acompanhar a LDO, listando os possíveis riscos fiscais e passivos contingentes, comparativamente às providências que serão tomadas, principalmente quanto à destinação de recursos para suportá-los. Geralmente, utiliza-se da reserva de contingência para cobrir riscos fiscais, podendo ser também utilizados outros recursos do orçamento para cobrir tais riscos, tais como abertura de créditos adicionais, a partir de cancelamento de despesas discricionárias (que não são despesas obrigatórias).

2.1.3 Lei Orçamentária Anual

2.1.3.1 Conceito

Para Andrade *et al.*, (2005, p. 133):

A LOA é revestida por atos formais, prevendo as receitas e fixando as despesas que potencialmente serão realizadas no período de um ano. É uma lei autorizativa e não impositiva, uma vez que o gestor de cada orçamento tem a faculdade de realizar ou não as despesas nela contida.

A lei 4.320/64 tratou do orçamento público em primeiro momento, sendo mais adiante recepcionado pela Constituição Federal de 1988 em grande parte dos dispositivos legais, outrora a lei de responsabilidade fiscal, trouxe a essa matéria outras inovações e versou também sobre a necessidade de conciliação entre LOA e os demais instrumentos de planejamento. O orçamento anual é um documento objetivo, uma vez que deve quantificar em valores o que se há por fazer (ANDRADE *et al.* 2005, p. 134).

2.1.3.2 A previsão Orçamentária

O legislador observou a previsão da receita na lei complementar nº 101/2000, da seguinte forma:

Art. 11. Constituem requisitos essenciais da responsabilidade na gestão fiscal a instituição, previsão e efetiva arrecadação de todos os tributos da competência constitucional do ente da Federação.

Art. 12. As previsões de receita observarão as normas técnicas e legais, considerarão os efeitos das alterações na legislação, da variação do índice de preços, do crescimento econômico ou de qualquer outro fator relevante e serão acompanhadas de demonstrativo de sua evolução nos últimos três anos, da projeção para os dois seguintes àquele a que se referirem, e da metodologia de cálculo e premissas utilizadas.

Os Tribunais de Contas principalmente tem grande preocupação com o equilíbrio das contas públicas, sobretudo no que se diz respeito à receita para que a previsão dessas não seja algo irreal e desconexo às fontes de recursos dos municípios, sendo ainda que concomitantemente aos valores trabalhados no planejamento serão limitados os dispêndios do erário.

2.1.3.3 Principais despesas públicas asseguradas legalmente na LOA

Alguns valores são como de garantia de seu cumprimento assegurados de imediato pela Constituição Federal de 1988, onde se observa:

Art. 212. A União aplicará, anualmente, nunca menos de dezoito, e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios vinte e cinco por cento, no mínimo, da receita resultante de impostos, compreendida a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino.

Ato das Disposições Constitucionais Transitórias versa sobre os valores reservados aos investimentos na saúde pública, conforme se verifica:

Art. 77. Até o exercício financeiro de 2004, os recursos mínimos aplicados nas ações e serviços públicos de saúde serão equivalentes:

I - no caso da União:

a) no ano 2000, o montante empenhado em ações e serviços públicos de saúde no exercício financeiro de 1999 acrescido de, no mínimo, cinco por cento;

b) do ano 2001 ao ano 2004, o valor apurado no ano anterior, corrigido pela variação nominal do Produto Interno Bruto - PIB;

II - no caso dos Estados e do Distrito Federal, doze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 155 e dos recursos de que tratam os arts. 157 e 159, inciso I, alínea a, e inciso II, deduzidas as parcelas que forem transferidas aos respectivos Municípios; e

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, quinze por cento do produto da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, inciso I, alínea *b* e § 3º.

A Lei de Responsabilidade Fiscal aborda com maior ênfase o maior consumidor dos recursos públicos em todas as esferas do poder e alvo forte crítica da sociedade, o gasto com pessoal, sendo assim tratado:

Art. 19. Para os fins do disposto no caput do art. 169 da Constituição, a despesa total com pessoal, em cada período de apuração e em cada ente da Federação, não poderá exceder os percentuais da receita corrente líquida, a seguir discriminados:

I - União: 50% (cinquenta por cento);

II - Estados: 60% (sessenta por cento);

III - Municípios: 60% (sessenta por cento).

2.1.3.4 As Modalidades de Orçamento da LOA

2.1.3.4.1 Orçamento Fiscal

O orçamento fiscal é o maior dos três orçamentos previstos na Constituição Federal, trata das receitas arrecadadas e despesas próprias da máquina pública. O orçamento fiscal contempla todas as receitas e despesas no exercício financeiro vigente a que se refere a LOA, tanto do executivo quanto do legislativo, órgãos, fundos, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes. (ANDRADE *et al.* 2005, p. 136)

2.1.3.4.2 Orçamento de Investimentos em Estatais

Neste orçamento estão compreendidos os planos governamentais de realização de obras, compra de imobilizados para consecução das referidas, aquisição de material permanente e instalações, nas empresas estatais (ANDRADE *et al.* 2005). Assim definido também pela Consultoria de Orçamentos, Fiscalização e Controle do Senado Federal – CONORF (2004): “O orçamento de investimentos das empresas estatais contém a previsão de investimentos das entidades em que a União, direta ou indiretamente, detenha a maioria do capital social com direito a voto”.

2.1.3.4.3 Orçamento da Seguridade Social

É o planejamento de governo voltado para o atendimento do art. 194 da Constituição Federal de 1988, onde refere-se à seguridade social como sendo um conjunto integrado de

ações de iniciativa do poder público e sociedade para assegurar direitos a saúde, previdência e assistência social. Assim este orçamento deve conter receitas e despesas dos órgãos, fundos, autarquias vinculadas a saúde, previdência e assistência social.

Andrade *et al* (2005, p.140) tem o seguinte conceito: “O objetivo do legislador com a separação do orçamento da seguridade social dos demais orçamentos é resguardar os recursos destinados à seguridade social, evitando o extravio dos recursos de sua finalidade precípua”.

2.1.3.5 A importância dos Princípios Orçamentários

Giacomoni, (1996, p. 65) trata os Princípios quanto a sua finalidade e conceito:

Desde seus primórdios, a instituição orçamentária foi cercada de uma série de regras com a finalidade de aumentar-lhe a consistência no cumprimento de sua principal finalidade: auxiliar o controle parlamentar sobre os Executivos. Essas regras (princípios) recebem grande ênfase na fase em que os orçamentos possuíam forte conotação jurídica e, alguns deles, chegaram até os dias de hoje incorporados à legislação.

Andrade *et al.* (2005, p.141) ainda complementa o entendimento de princípios orçamentários: “Os princípios são as diretrizes de uma ciência. No caso dos princípios orçamentários, estes são as premissas, padrões, linhas e regras básicas que nortearão a elaboração e execução do orçamento, os quais decorrem da ciência contábil e jurídica”. Sendo os principais princípios a anualidade, exclusividade, unidade, universalidade, especificação, evidenciação, publicidade, equilíbrio, orçamento bruto, princípio da não afetação da receita, discriminação ou especialização (GIACOMONI, 1996).

2.1.3.6 Receita Pública

De acordo com os ensinamentos de Dias (2006, p. 40) sobre o entendimento de Receita Pública tem-se a seguinte definição:

Conjunto de recursos ou rendas que são entregues ao Poder Público através da contribuição das coletividades, para fazer face a todos os encargos com a manutenção da sua organização, com o custeio dos seus serviços, com a segurança de sua soberania, com as iniciativas de fomento e desenvolvimento econômico e social e com seu próprio patrimônio. Dessa forma, todo o ingresso orçamentário constitui uma receita pública, pois tem por finalidade atender às despesas públicas.

A receita pública do Brasil é formada por todas as fontes de captação de recursos que dispõe a máquina administrativa originária das mais distintas atividades possíveis e para

tanto pode ser ainda orçamentária ou extra-orçamentária. Assim sendo está diretamente ligada ao planejamento governamental no que se refere à lei orçamentária, sendo a primeira unificada ao orçamento público e atendem única e exclusivamente os programas e ações governamentais, a receita extra-orçamentária representa valores de terceiros que são recolhidas por cumprimento de procedimentos contratuais e que retornarão ao titular de posse em momento posterior (ANDRADE *et al.*, 2005, p. 145, 146).

A receita pública é composta de diversos termos classificatórios técnicos, quanto a sua destinação, pode ser considerada como ordinária quando sua aplicação é comprometida para cumprimento dos objetivos genéricos do município, ou ainda receita pública vinculada, quando sua finalidade é específica ao atendimento de uma situação definida de forma prévia por convênio ou outro objeto da legislação vigente (ANDRADE *et al.*, 2005, p. 146).

Importante salientar a forma de previsão de receita e seus procedimentos como no caso de memória de cálculo que funciona da seguinte forma: devem-se informar os índices, valores, bem como taxas adotadas para o cálculo, ou seja, documento escrito onde se justifique o valor encontrado na previsão apresentada (ANDRADE *et al.*, 2005, p. 174).

A abordagem do tema de renúncia de receita deve ser tratada com extremo cuidado, tal estimativa deve ser expressa desde a LDO para validade na Lei Orçamentária seguindo as conformidades da lei nº 101/2000.

Art. 4º A lei de diretrizes orçamentárias atenderá o disposto no § 2º do art. 165 da Constituição e:

[...]

§ 2º O Anexo conterá, ainda:

[...]

V - demonstrativo da estimativa e compensação da renúncia de receita e da margem de expansão das despesas obrigatórias de caráter continuado.

A receita pública por entendimento do legislador na edição da Lei Federal 4.320/64, art.11, expressou que existem duas classificações, sendo elas, conforme sua natureza, correntes e de capital.

2.1.3.6.1 Receitas Correntes

A Secretaria de Fazenda do Governo Federal na edição de seu Manual de Procedimentos aplicado à União, Estados, Distrito Federal e Municípios (2004, p.15) trata a receita corrente pública da seguinte forma:

São os ingressos de recursos financeiros oriundos das atividades operacionais, para aplicação em despesas correspondentes, também em atividades

operacionais, correntes ou de capital, visando o atingimento dos objetivos constantes dos programas e ações de governo. São denominados receitas correntes porque são derivadas do poder de tributar ou da venda de produtos e serviços, que contribuem para a finalidade fundamental do órgão ou entidade pública.

Essas receitas correntes contêm dentro de seu vasto atendimento conceitual, várias subdivisões, previstas na legislação outrora referida neste contexto, sendo receita tributária, de contribuições, patrimonial, agropecuária, industrial, de serviços, transferências correntes, outras receitas correntes (DIAS, 2006).

2.1.3.6.2 Receitas de Capital

A Legislação Federal 4.320/64 também versou da seguinte forma:

Art. 11 - A receita classificar-se-á nas seguintes categorias econômicas: Receitas Correntes e Receitas de Capital.

[...]

2º - São Receitas de Capital as provenientes da realização de recursos financeiros oriundos de constituição de dívidas; da conversão, em espécie, de bens e direitos; os recursos recebidos de outras pessoas de direito público ou privado, destinados a atender despesas classificáveis em Despesas de Capital e, ainda, o superávit do Orçamento Corrente.

As receitas de capital são recursos designados a pagamento de despesas de várias finalidades, contudo sua origem resulta de operação vinculada à obtenção de recursos mediante constituição de operações de crédito, amortização de empréstimos, transferência de capital, alienação de ativos permanentes e outras receitas de capital (DIAS, 2006).

2.1.3.7 As Despesas Públicas

Consiste em todo valor gasto a favor da coletividade que, conforme é designada a atividade fim do ente governamental. Apresenta-se do mesmo modo com as definições de despesas orçamentárias para as que derivam de LOA e como fim a realização de programas e ações governamentais, e as extra-orçamentárias, não constituem parte da lei orçamentária e são valores pertencentes a terceiros (ANDRADE *et al.*, 2005).

2.1.3.7.1 A Classificação da Despesa

O sistema governamental entendendo que para melhor controle das contas públicas principalmente no que se relaciona a despesa resolveu por meio de dispositivos regulamentares proporem a decomposição da despesa em institucional, funcional, programática e econômica.

A despesa institucional colabora no sentido de demonstrar quanto está autorizado determinado órgão ou unidade administrativa, como Câmara Municipal, Fundo Municipal de Educação a gastar conforme previsão em LOA (ANDRADE 2005, p. 155). Dias (2006, p. 51) entende da seguinte forma a decomposição da despesa: “Corresponde aos órgãos e às unidades orçamentárias que constituem o agrupamento de serviços subordinados ao mesmo órgão ou repartição a que serão consignadas dotações próprias”.

As despesas correntes definida por Dias (2006, p. 8): “São as despesas correntes decorrentes dos investimentos previstos no PPA (despesas de capital). Ex.: pessoal, material de consumo, etc”, enquanto despesas de capital segundo Andrade (2005, p. 23) “[...] Contribuem para aquisição e/ou construção de bens permanentes (que normalmente causam aumento no ativo permanente da entidade) ou para amortização da dívida fundada”.

2.1.4 Penalidades cabíveis e identificação de infrações

2.1.4.1 Penalidade Aplicável ao descumprimento de elaboração e execução do PPA

O Tribunal de Contas do Estado de Rondônia sujeitou o responsável pela elaboração do PPA onde for detectada projeção de receita imaginária, à multa prevista na lei estadual complementar 154/96, onde descreve o Art. 55:

O Tribunal de Contas poderá aplicar multa de até R\$ 25.000,00 (vinte e cinco mil reais), ou valor equivalente em outra moeda que venha ser adotada como moeda nacional, aos responsáveis por:

[...]

II – ato praticado com grave infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.

2.1.4.2 Penalidades aplicáveis ao descumprimento da elaboração e execução da LDO

No intuito de alcançar o equilíbrio orçamentário a LDO deverá conter matéria que trate sobre limitação de empenho, anexo de metas fiscais, onde o agente ordenador de despesa deve observar o que reza a Lei 10.028/2000:

Art. 5º Constitui infração administrativa contra as leis das finanças públicas:

[...]

II - propor lei de diretrizes orçamentárias anual que não contenha as metas fiscais na forma da lei;

III - Deixar de expedir ato determinando limitação de empenho e movimentação financeira, nos casos e condições estabelecidos em lei.

§ 1º A infração prevista neste artigo é punida com multa de trinta por cento dos vencimentos anuais do agente que lhe der causa, sendo o pagamento da multa de sua responsabilidade pessoal.

Reforçando a importância onde expressa como sendo penalizado o agente que lhe der causa com trinta por cento dos vencimentos anuais, multa de caráter pessoal.

2.1.4.3 Penalidades aplicáveis ao descumprimento da elaboração e execução da LOA

Uma vez definido legalmente que não deverão ocorrer gastos estranhos a lei orçamentária, observa-se a colocação de Furtado (2006):

A ordem jurídica prevê sanções para quem gasta recursos públicos sem amparo na lei orçamentária anual. O Código Penal, artigo 359-D, tipifica a conduta de ordenar despesas não autorizadas em lei [2]. Se o agente for Prefeito Municipal, a condenação definitiva acarretará a perda do cargo e a inabilitação, pelo prazo de cinco anos, para o exercício de cargo ou função pública, eletivo ou de nomeação, sem prejuízo da reparação civil do dano causado ao patrimônio público ou particular (Decreto-Lei nº 201/67, art. 1º, V, e § 2º). Também constitui ato de improbidade administrativa ordenar ou permitir a realização de despesas não autorizadas em lei (Lei nº 8.429/92, art. 10, IX [3]).

O poder legislativo deve estar ciente de todas as despesas realizadas, uma vez que a aprovação da LOA depende da casa de leis, cabendo ainda penalidade para o ordenador de despesa que execute a mesma sem autorização da assembléia legislativa como versa a lei 10.028/2000:

Art. 2º O Título XI do Decreto-Lei nº 2.848, de 1940, passa a vigorar acrescido do seguinte capítulo e artigos:

Art. 359-A. Ordenar, autorizar ou realizar operação de crédito, interno ou externo, sem prévia autorização legislativa:

Pena - reclusão, de 1 (um) a 2 (dois) anos.

Parágrafo único. Incide na mesma pena quem ordena, autoriza ou realiza operação de crédito, interno ou externo.

3 MUNICÍPIO DE PRIMAVERA DE RONDÔNIA

O município começou a ser ocupado em meados da década de 70, com atividades econômicas focalizadas na extração de madeira, anos depois as regiões extraídas davam origem a pastagens e a criação bovina que constitui a atividade principal do município. Criado pela Lei nº. 569, de 22 de junho de 1994, situa-se na região Centro-Sul do Estado. Os indicadores de desenvolvimento humano em Primavera de Rondônia apresentam índices intermediários com relação aos demais municípios de Rondônia, contudo em 1991 seu índice

de desenvolvimento humano - IDH, analisado a educação, longevidade, renda *per capita*, era 0,593, em 2000 apresentou-se 0,691 demonstrando crescimento significativo. Segundo dados do Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE, 2006, o município é constituído por uma população de 4.393 habitantes. A arrecadação tributária cresceu aproximadamente 100% (cem por cento) de 2000 para 2003 segundo dados da Associação Rondoniense de Municípios – AROM, 2003, contudo sua receita tributária representa 2,22% dos recursos disponíveis para o exercício de 2003, logo, o município sobrevive basicamente com recursos oriundos de transferências estadual e federal (AROM, 2007).

4 ANÁLISE DA PESQUISA

O Responsável pelo controle interno do município de Primavera de Rondônia foi questionado se o controle interno realizava o acompanhamento do cumprimento das metas estabelecidas no PPA e de que forma, e obteve-se a resposta que existia um acompanhamento, pois havia o dever de obedecer às metas estabelecidas, porém não se pronunciou quanto à forma de acompanhar.

Quando questionado sobre a maior dificuldade que encontrava nas observações das metas previstas no PPA, o entrevistado argumenta que é a falta de recursos financeiros, pois a base dos trabalhos é realizada com recursos oriundos dos governos que muitas vezes frustram as previsões de receitas.

Quanto ao Tribunal de Contas o Controlador Interno foi questionado se houve informação de sua parte a esta Corte de Contas sobre alguma irregularidade ou mesmo ilegalidade, responde que não houve informação pelo fato de não ter ocorrido irregularidades como superfaturamento ou favorecimento, contudo houve alguns atos administrativos que foram informados por meio de seus relatórios.

Quando questionado se encontrava obstáculos para emissão dos seus pareceres por parte da administração, o mesmo respondeu que não, uma vez que encontradas falhas o mesmo tomava medidas preventivas passando a orientar os setores responsáveis.

Com relação à previsão de receita e o acompanhamento do Controle Interno de que forma acontecia, o entrevistado diz que o acompanhamento existe por meio da implantação de medidas e correção de medidas existentes para melhor arrecadar e de forma mais eficiente como acontece no caso de incentivos para pagamentos de IPTU e consultoria para avaliação de arrecadação de ICMS.

Finalmente questionado sobre quando identificada irregularidades na forma ou

execução dos instrumentos de planejamento qual seria o procedimento adotado pelo Controle Interno, o entrevistado diz procurar orientar os setores envolvidos de modo aos mesmos se adequarem às normativas sendo que seu trabalho é voltado a dar o máximo de suporte a todos os setores, o que faz de seu departamento uma peça de orientação e logo após levando ao conhecimento dos superiores os problemas percebidos.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Percebe-se o legislador cada vez mais intencionado no sentido de criar dispositivos para doutrinar a maneira de direcionar as receitas e despesas públicas, de modo que o mesmo teve de adentrar o campo do planejamento no anseio de melhores resultados de forma condicionada a normativa legal no que tange os procedimentos de elaboração, bem como penalidades para o não cumprimento. Por certo, a primeiro momento houve um processo de adaptação por parte dos governantes e toda equipe, haja vista uma maior exigência de conhecimentos técnicos, ou seja, melhor preparação de pessoal. A legislação brasileira apresenta-se dotada de procedimentos técnicos e prazos para a elaboração dos instrumentos de planejamento governamental acompanhando desde sua fase embrionária até o término de sua execução, o legislador velou também pelo efetivo cumprimento das normas de elaboração e execução dos instrumentos de planejamento no instante que dispôs penalidades aplicáveis no intuito de tornar coercitivo o cumprimento das normas e enfatizar sua importância a bem da administração pública e da população. Quando realizada pesquisa de campo junto ao controle interno do Município de Primavera de Rondônia nota-se a participação deste no cumprimento das metas estabelecidas no planejamento governamental, sendo evidenciado o acompanhamento do controle interno desde a previsão inicial de receita como a execução propriamente dita dos instrumentos de planejamento governamental, atendendo sua missão Constitucional. Percebe-se que se de fato trabalhado em conformidade com as normativas, o planejamento funciona no atendimento das aspirações populares, uma vez que deve ter participação da população na sua elaboração, sendo que muito ainda há por se fazer no sentido de preparo técnico, para o cumprimento efetivo dos instrumentos de planejamento. Fato esse já percebido pelos órgãos competentes na averiguação dos cumprimentos, como o Tribunal de Contas do Estado, que trabalha de forma educativa e preventiva, sempre tendo como foco central a melhoria da qualidade de vida do povo, e no atendimento da missão institucional do Poder Público, o bem estar coletivo.

REFERÊNCIAS

ANDRADE, Nilton de Aquino. **Contabilidade Pública na Gestão Municipal: Novos Métodos após a LC 101/00 e as Classificações Contábeis Advindas da SOF e STN.** São Paulo: Atlas, 2002.

ANDRADE, Nilton de Aquino. et al. **Planejamento Governamental para Municípios: Plano Plurianual, Lei de Diretrizes Orçamentárias e Lei Orçamentária Anual.** São Paulo: Atlas, 2005.

AROM – ASSOCIAÇÃO RONDONIENSE DE MUNICIPIOS. Disponível em:
<http://www.arom.org.br/arom/idh/mu_idh_atual.asp?iIdMun=100111039>
<http://www.arom.org.br/arom/financa/mu_fin_receita_tabela.asp?iIdMun=100111039&iIdA no=13&iIdConta=4>
<http://www.arom.org.br/arom/financa/mu_fin_receita_tabela.asp?iIdMun=100111039&iIdA no=16&iIdConta=4> Acesso 30 Mai. 2007.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil.** Brasília: Senado Federal, 1988.

BRASIL. **Lei 4.320 de 17 de março de 1964.** Institui Normas Gerais de Direito Financeiro para Elaboração e Controle dos Orçamentos e Balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/legislacao/Lei4320_ultimaatual_22_01_02.html> Acesso em: 16 mai. 2007.

BRASIL. Lei 10.028 de 19 de outubro de 2000 . Altera o Decreto-Lei nº 2.848, de 7 de dezembro de 1940 - Código Penal, a Lei nº 1.079, de 10 de abril de 1950, e o Decreto-Lei nº 201, de 27 de fevereiro de 1967. In: **Diário Oficial da União**, Brasília, 20 out. 2000.

BRASIL. **Lei Complementar 101/2000 de 4 de maio de 2000.** Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br/CCIVIL/Leis/LCP/Lcp101.htm>> Acesso em: 11 mai. 2007.

BRASIL. **Lei 10.257/2001 de 10 de julho de 2001.** Regulamenta os arts. 182 e 183 da Constituição Federal estabelece diretrizes gerais da política urbana e dá outras providências. Disponível em:
<<http://www.usp.br/drh/novo/legislacao/dou2001/leif10257.html>> Acesso em 28 de abr. 2007.

BRASIL. Ministério da Fazenda Secretaria do Tesouro Nacional. **Receitas públicas: manual de Procedimentos aplicados à União, Estados, DF e Municípios.** Brasília: Coordenação-Geral de Contabilidade, 2004.

BRASIL. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Marcos do Planejamento Público no Brasil 1947 a 2000**. Disponível em:
<http://www.planejamento.gov.br/arquivos_down/spi/publicacoes/evolucao_1.pdf> Acesso em: 29 de abr. de 2007.

BRASIL. **Portaria MOG nº 42 de 14 de abril de 1999**. Atualiza a discriminação da despesa por funções de que tratam o inciso I do § 1º do art. 2º e § 2º do art. 8º, ambos da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, estabelece os conceitos de função, subfunção, programa, projeto, atividade, operações especiais, e dá outras providências. Disponível em:
<<http://www.stn.fazenda.gov.br/legislacao/download/contabilidade/portaria42.pdf>> Acesso em: 29 de abr. de 2007.

BRASIL. Senado Federal. **Planos e Orçamentos Públicos**: Conceitos, elementos básicos e resumo dos projetos de leis do plano plurianual/2004-2007 e do orçamento/2004. Brasília: Senado Federal. Consultoria de orçamentos, fiscalização e controle-CONORF, 2004. Disponível em: <<http://www.senado.gov.br/sf/orcamento/sistema/CARTILHA2004.pdf>> Acesso em: 29 de abr. de 2007.

DIAS, Omar Pires. **Planejamento/Orçamento Público (PPA, LDO E LOA) e Controle Orçamentário**. Porto Velho: TCRO, 2006.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. O problema do orçamento não-aprovado. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 10, n. 949, 7 fev. 2006. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=7929>> Acesso em 15 de Abr. 2007.

GIACOMONI, James. **Orçamento Público**. 6.ed. São Paulo: Atlas, 1996.

IBGE – INSTITUTO BRASILEIRO DE GEOGRAFIA E ESTATÍSTICA. Disponível em:
<http://www.ibge.gov.br/home/estatistica/populacao/estimativa2006/POP_2006_DOU.pdf> Acesso em 27 Mai. 2007.

MANHANI, Danilo Antonio. Restos a pagar na Lei de Responsabilidade Fiscal. **Jus Navigandi**. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6145&p=2>> Acesso em: 1 de mai. 2007.

REIS, Heraldo da Costa. **A Reserva de Contingência**. Disponível em:
<http://www.acopesp.com.br/artigos/heraldo_costa/reserva_de_contingencia.htm> Acesso em: 20 de abr. 2007.

RONDÔNIA. **Constituição do Estado de Rondônia**. Porto Velho: Assembléia Legislativa, 1989.

RONDÔNIA. Instrução Normativa 009/03 de 8 de maio de 2003. Dispõe sobre a elaboração e fiscalização do Plano Plurianual no Âmbito estadual e municipal de Rondônia, visando dar cumprimento às disposições contidas no artigo 165 § 1º da Constituição Federal e Lei de Responsabilidade Fiscal, e dá outras providências. In: **Diário Oficial do Estado de Rondônia**, Porto Velho, 9 de mai. 2003.

Rondônia. Lei Complementar 154/96 de 26 de julho de 1996. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, e dá outras Providências. In: **Diário Oficial do Estado de Rondônia**, Porto Velho, 26 de jul. 1996.

SOUZA, Valdivino Crispim de. **A Moderna Administração Pública**: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Porto Velho: TCRO, 2004.

UFMG – UNIVERSIDADE FEDERAL DE MINAS GERAIS. Disponível em :
<<http://www.ufmg.br/proplan/glossario/d.htm>> Acesso 9 de mai. 2007.

ZIVIANI, Juliardi. Lei de Responsabilidade Fiscal: planejamento, controle, transparência e responsabilização. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 9, n. 517, 6 dez. 2004. Disponível em:
<<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=6026>> Acesso em: 15 de abr. 2007.

APÊNDICE

APÊNDICE A - Questionário para o Controle Interno da Prefeitura Municipal de Primavera de Rondônia

- 1 O Controle Interno tem acompanhado o cumprimento das metas estabelecidas no PPA, de que forma?
- 2 Qual a maior dificuldade encontrada no acompanhamento das metas previstas no PPA?
- 3 Houve informação por parte do Controle Interno municipal ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia sobre alguma irregularidade ou ilegalidade?
- 4 O Controle Interno tem encontrado obstáculos por parte da administração em manifestar seus pareceres?
- 5 O Controle Interno tem acompanhado o trabalho de projeção de receita, de que forma?
- 6 Quando identificada irregularidade na forma ou execução dos instrumentos de planejamento qual procedimento adotado pelo Controle Interno?